

LEONARD HAMMER ET FRANK EMMERT, DIR, *THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE*, LA HAYE, ELEVEN INTERNATIONAL PUBLISHING, 2012

Raluca Ivan *

La *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*¹, communément appelée le système de la *Convention*, consiste en un modèle de garantie et de protection des droits de l'homme non seulement pour le continent européen, dont ce système est le gardien, mais aussi pour le reste du monde. Au cours des vingt dernières années, suite à la ratification de la *Convention* par les États de l'Europe centrale et de l'Est, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH) a commencé à recevoir un nombre important de requêtes, ce qui reflète à la fois sa popularité, mais aussi certaines défaillances des systèmes constitutionnels de ces États. Cet ouvrage collectif, intitulé *The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe*², a été placé sous la direction de Leonard Hammer³ et du professeur Frank Emmert⁴. Il regroupe un nombre de rapports produits par trente-quatre experts nationaux, universitaires et praticiens œuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Ceux-ci ont mené des recherches, des entretiens auprès d'autres professionnels et des ONG durant une période d'environ deux ans afin de dresser une importante étude comparative sur l'impact du système de la *Convention* au sein de vingt États de l'Europe centrale et de l'Est.

L'ouvrage s'adresse principalement aux universitaires et praticiens exerçant dans le domaine des droits de l'homme, et notamment de la *Convention*. Il présente, suivant l'ordre alphabétique, les vingt États qui ont fait l'objet de l'étude. Comme point de départ, les experts nationaux ont reçu un questionnaire⁵ qui a servi de guide pendant leurs recherches. Ce questionnaire regroupe quatre grands axes, à savoir : 1) la Constitution nationale et l'ordre juridique interne par rapport à la *Convention*; 2) la

* Responsable de programme au Conseil de l'Europe, Strasbourg; a travaillé auparavant comme consultante chez Amnesty International European Institutions Office et comme juriste à la Cour européenne des droits de l'homme. Les propos et les opinions exprimés dans cet article appartiennent uniquement à l'auteure et n'engagent en rien les organisations susmentionnées.

¹ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 4 novembre 1950, 213 RTNU 221, STE 5 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953) [*Convention*].

² Leonard Hammer et Frank Emmert, dir, *The European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in Central and Eastern Europe*, La Haye, Eleven International Publishing, 2012 [Hammer et Emmert]. Cet ouvrage collectif a été appuyé par Open Society Institute.

³ Chargé de cours en droit international public et en droit international des droits de l'homme, exerçant principalement à l'Université d'État de Bakou, Azerbaïdjan.

⁴ Directeur du Centre de droit international et comparé à l'Université de l'Indiana, Faculté de droit, Indianapolis, ayant vingt ans d'expérience sur des questions concernant l'Europe centrale et de l'Est, le Caucase, le Moyen-Orient et l'Asie Centrale.

⁵ Voir « Annex » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 aux pp 647-649.

sensibilisation au système de la Convention et sa réception par les professionnels de la justice; 3) la jurisprudence de la Cour et son influence dans l'ordre juridique national; 4) les éventuels développements et des recommandations pour le futur. En suivant ce questionnaire, à la fin de leur recherche, les experts ont produit vingt-et-un rapports sur les États qui ont fait l'objet de l'étude.

Ces grands axes nous dirigent vers la problématique même de l'ouvrage, présentée par Leonard Hammer dans son introduction. Les experts se concentrent d'abord sur le rôle de la Constitution de chaque État analysé – notamment à savoir si celle-ci reflète les normes de la *Convention* – et sur l'éventuel potentiel des systèmes judiciaires nationaux à même de faire avancer la protection des droits de l'homme. Par la suite, l'ouvrage s'intéresse à la prise de conscience de la *Convention* et de la jurisprudence de la CEDH par les juges, les avocats, les autorités du gouvernement, les ONG et, notamment, à la question de savoir de quelle manière ces acteurs se réfèrent aux dispositions de la *Convention* et à sa jurisprudence lorsqu'ils traitent des questions relatives aux droits de l'homme. Les experts nationaux nous fournissent une vue d'ensemble sur les arrêts clés de la CEDH relatifs à leurs pays. Dans ce contexte, ils s'intéressent notamment à l'effectivité de la *Convention* et à la question de savoir si celle-ci est envisagée en tant qu'un système de recours accessible à tous. Enfin, les experts et les éditeurs de cet ouvrage proposent des recommandations pour améliorer le système de la *Convention*.

Pour simplifier la lecture, nous allons présenter les rapports des experts nationaux non pas par pays, mais en suivant les quatre axes susmentionnés. En ce qui concerne le premier axe – le système constitutionnel et la position de la *Convention* dans l'ordre juridique interne – les experts soulignent qu'au moment de la ratification de la *Convention*, aucun des États de l'Europe centrale et de l'Est n'a opéré des changements effectifs dans sa Constitution de manière à refléter cette ratification⁶. Ceci s'explique par le fait que ces États ont adopté leurs nouvelles constitutions immédiatement après la chute du communisme. Au moment de la ratification de la *Convention*, ils ont ainsi considéré comme suffisantes les garanties déjà inscrites dans leurs lois fondamentales. En conséquence, dans la grande majorité des constitutions de ces pays, on retrouve des garanties nationales des droits de l'homme, mais les experts soulignent que celles-ci sont inférieures aux garanties prévues par la *Convention* et/ou ne parviennent pas à offrir des recours effectifs⁷. De plus, pour une majorité de lois, dont le code civil ou le code pénal, les modifications législatives sont

⁶ Par exemple, la Roumanie a ratifié la *Convention* en 1994, mais aucun changement n'a été opéré dans sa Constitution de 1991. Des changements introduisant des garanties des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont été opérés en 2003, lorsqu'une réforme de la Constitution a été motivée par la future accession de la Roumanie à l'Union européenne et à l'OTAN. Voir Andreea Arghir et Alina M. Stănculescu, « Romania » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 393 [Arghir et Stănculescu].

⁷ Par exemple, le droit à un procès équitable dans une durée raisonnable figure dans la Constitution roumaine révisée (*Constitution de la Roumanie*, 29 octobre 2003, en ligne : Chambre des députés <www.cdep.ro> à l'art 21, para 3), mais ces garanties demeurent toujours inférieures par rapport à l'article 6 de la *Convention* (Arghir et Stănculescu, *supra* note 6 à la p 394).

survenues généralement après un ou plusieurs arrêts de la CEDH⁸. En ce qui concerne le rôle des hautes juridictions au cours des dernières années, les experts soulignent que le processus d'application de la *Convention* reste lent, les décisions rendues par celles-ci faisant plutôt référence aux garanties nationales qu'à la jurisprudence de la CEDH.

La sensibilisation au système de la *Convention* et sa réception par les professionnels de la justice représentent le deuxième grand axe des rapports des experts. Ceux-ci sont unanimes sur le fait qu'il y existe une bonne prise de conscience de la *Convention* au niveau théorique, mais que ce n'est pas le cas au niveau de sa mise en œuvre. Plusieurs experts ont observé une hésitation des professionnels de la justice à faire référence à la jurisprudence de la CEDH, due non pas au rejet des standards européens, mais plutôt à un sentiment d'insécurité et de manque de connaissances suffisantes, notamment pratiques, sur la *Convention*. Les experts notent également une traduction insuffisante de la jurisprudence de la CEDH; la traduction se limitant aux arrêts de l'État en cause et n'étant pas étendue aux arrêts clés d'autres États. Même si des progrès ont été enregistrés dans certains États, la corruption dans le système de justice demeure un problème souligné par une majorité d'experts⁹. Ceux-ci ont conclu qu'il y émanait de la part de professionnels une demande unanime de formation à la *Convention*¹⁰. La formation continue, lorsqu'elle existe, et la méthodologie utilisée, dans les écoles de magistrature ou les barreaux d'avocats, mettent l'accent davantage sur l'accumulation des connaissances que sur leur mise en œuvre pratique¹¹. Les experts observent également qu'il n'existe pas suffisamment de cours sur le système de la *Convention* dans les universités et lorsque de tels cours sont mis en place, la méthodologie d'enseignement reste plutôt théorique. À ceci s'ajoute le fait que ces cours, parfois, ne sont pas obligatoires et les moyens logistiques dont disposent les étudiants ne sont pas adaptés dans tous les cas¹².

Le troisième grand axe – la jurisprudence de la Cour et son influence dans l'ordre juridique interne – nous amène au cœur même de l'effectivité du système de la *Convention* dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est. En regardant les statistiques, la conclusion sans équivoque des experts est qu'un nombre très important de requêtes apportées devant la CEDH (voire le plus important par rapport au nombre

⁸ En Hongrie, la législation concernant la procédure pénale qui garantit le droit de rouvrir une procédure a été modifiée après que la CEDH ait rendu des arrêts contre cet État. Voir Petra Brád, « Hungary » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 228. Ce fut également le cas en Moldavie. Voir Vladislav Gribincea, Nadejda Hriptievski et Mariana Chicu, « Moldova » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 314.

⁹ Par exemple, en Slovénie, les experts observent que les cas de corruption et d'impartialité des juges apparus dans les médias sont plus nombreux. Voir Matej Avbelj et Jernej Letnar Čerňič, « Slovenia » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 536.

¹⁰ Voir en ce sens les conclusions du professeur Frank Emmert. Frank Emmert, « The Implementation of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in New Member States of the Council of Europe – Conclusions Drawn and Lessons Learned » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 aux pp 607-609 [Emmert].

¹¹ Dans leur rapport sur la Slovaquie, les experts font la différence entre la connaissance substantielle et la connaissance fonctionnelle. Voir Zuzana Koval'ová et Zuzana Vargová, « Slovakia » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 507.

¹² Voir Emmert, *supra* note 10 à la p 507.

d'habitants par pays) provient de cette partie de l'Europe¹³. En analysant la jurisprudence clé de la CEDH relative à leur propre État, les experts observent que la majorité des violations de la *Convention* portent sur des aspects procéduraires, qui peuvent aller jusqu'à être considérés comme des problèmes structurels dans certains États, à savoir : la non-exécution des décisions internes, la durée excessive de la procédure, civile comme pénale, devant les juridictions nationales, la privation des requérants de leur droit d'accès à un tribunal et l'ingérence dans le droit au respect des biens¹⁴. Ceux-ci reflètent « *a breakdown of the national judicial system* »¹⁵ et un niveau insuffisant de protection des droits de l'homme dans ces États par rapport aux pays de l'Europe de l'Ouest. Les experts soulignent également une pratique courante dans les pays de l'Europe centrale et de l'Est : le fait de porter attention uniquement aux arrêts clés du pays en cause et d'ignorer les autres arrêts et principes posés dans la jurisprudence de la Cour relative à d'autres pays, soit de ne pas faire référence à la jurisprudence de la Cour. Il est reconnu que l'effectivité du système de la *Convention* est étroitement liée à l'exécution des arrêts de la CEDH par ces États. Or, les experts observent un manquement des États à leurs obligations d'exécution des arrêts. D'après le professeur Frank Emmert, le Protocole n° 14 de la *Convention* pourrait également s'avérer contreproductif en matière d'exécution des arrêts¹⁶. Si les dysfonctionnements des systèmes nationaux ont emporté qu'un grand nombre de personnes de cette partie de l'Europe se dirigent vers la CEDH, cette dernière se trouve désormais dans une situation de surcharge de travail, et ce, malgré la subsidiarité du mécanisme de contrôle institué par la *Convention*¹⁷. Cet état de fait a généré des mécontentements liés au faible niveau des sommes accordées, en tant que satisfaction équitable; à la longueur même de la procédure devant la Cour; et au manque d'information supplémentaire aux requérants en cas de rejet d'une requête comme irrecevable¹⁸.

¹³ Concernant le nombre des requêtes pendantes devant la CEDH en 2011, voir les tableaux dans Emmert, *supra* note 10 aux pp 619 et s. Par exemple, la Russie, à elle seule, détient 28% du total des requêtes envoyées devant la Cour. À savoir aussi qu'environ 90% des requêtes envoyées par les États d'Europe centrale et de l'Est à la CEDH sont rejetées, considérées comme irrecevables.

¹⁴ Par exemple, *Burdov c Russie* (n°2), n°33509/04 (15 janvier 2009), tel que cité dans Anton Burkov, « Russia » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 aux pp 463 et s [Burkov]; *Maria Atanasiu et autres c Roumanie*, n°30767/05 et 33800/06 (12 octobre 2010), tel que cité dans Arghir et Stănculescu, *supra* note 6 aux pp 411 et s.

¹⁵ Emmert, *supra* note 10 à la p 622.

¹⁶ Le Protocole n° 14 a introduit une procédure qui permet au Comité des ministres du Conseil de l'Europe (l'organe chargé de la surveillance de l'exécution des arrêts de la CEDH) de saisir la Cour s'il estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, et aussi en cas de refus d'un État membre d'exécuter un arrêt. Voir *Convention*, *supra* note 1, art 46. D'après le professeur Frank Emmert, ceci ne fera qu'augmenter la charge de travail de la Cour en ajoutant des affaires supplémentaires et en augmentant l'arriéré des affaires de celle-ci. Pour plus de détails, voir les explications de Frank Emmert. Voir Emmert, *supra* note 10 aux pp 628 et s et aux pp 631 et s.

¹⁷ Selon le principe de subsidiarité, il appartient en premier lieu aux États d'assurer le respect des droits consacrés par la *Convention* et ce n'est qu'en défaillance de ceux-ci que la Cour doit et peut intervenir. *Ibid* aux pp 622 et s.

¹⁸ Par exemple, voir René Värk et Carri Ginter, « Estonia » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 193. Voir aussi Emmert, *supra* note 10 à la p 636.

Le quatrième axe, portant sur l'analyse d'autres développements et des recommandations pour le futur, offre à la fois des alternatives aux systèmes actuels des États d'Europe centrale et de l'Est ainsi que des suggestions au niveau européen. Au niveau national, les experts recommandent, entre autres, l'insertion de clauses spécifiques dans les constitutions de ces pays¹⁹ ou de réformes législatives, afin de se conformer aux normes européennes et assurer des remèdes internes effectifs pour limiter l'envoi de requêtes à la CEDH. Ils soulignent que l'application de la *Convention* n'est pas une question qui concerne uniquement les juristes, mais une question pour tous²⁰. L'éducation des futurs juristes et la formation des professionnels de la justice devraient mettre l'accent sur l'aspect pratique de la mise en œuvre de la *Convention* et non pas sur l'accumulation des connaissances théoriques²¹. Les experts soulignent l'importance de la formation continue pour les juristes, des échanges internationaux, et des diplômes spécialisés²². Quant aux universités, ils soulignent l'importance des réformes de ces institutions, afin de permettre l'amélioration des méthodes d'enseignement. Pour ce qui est de la jurisprudence de la CEDH, les experts recommandent la traduction des arrêts importants de la CEDH (notamment les arrêts pilotes) dans toutes les langues des États signataires de la *Convention*²³. Afin d'aider ces États à résoudre leurs problèmes, ils suggèrent qu'au niveau européen, le Conseil de l'Europe donne plus de précisions dans ses recommandations adressées à ces États et leur accorde une assistance dans le processus des réformes législatives. La CEDH pourrait aussi mieux identifier les arrêts et les décisions qui constituent des développements jurisprudentiels significatifs²⁴.

Les rapports qui composent cet ouvrage collectif sont rédigés dans des styles différents, ce qui est inhérent à cette catégorie d'ouvrage. Il convient parfois de déplorer une certaine technicité du langage rendant la lecture un peu fastidieuse. Malgré cette technicité, liée à l'exercice même auquel ont dû répondre les experts, l'ouvrage reste, dans sa globalité, accessible et structuré. D'ailleurs, la structure même de cet ouvrage – par État, par ordre alphabétique et en suivant la trame du plan d'un questionnaire unique – permet d'identifier facilement les problématiques, les résultats de la recherche des experts et les recommandations proposées par ces derniers. À ceux mentionnés ci-dessus s'ajoutent les conclusions du professeur Frank Emmert, qui regroupent de manière très structurée les recherches des experts et qui effectuent une comparaison entre les différents systèmes constitutionnels ainsi qu'entre les différents résultats et recommandations. Cette structure permet d'avoir un aperçu

¹⁹ Des clauses qui devraient prévoir, par exemple, qu'en cas de différences entre les garanties nationales des droits de l'homme et les garanties du système européen, la plus avantageuse des interprétations doit prévaloir. Voir Emmert, *supra* note 10 aux pp 602-603.

²⁰ Pour plus de détails, voir *ibid* aux pp 609-612.

²¹ L'expert, dans son rapport sur la Russie, donne des exemples de questions purement théoriques lors des examens des candidats à la fonction de juge. Voir Burkov, *supra* note 14 à la p 446.

²² Pour plus de détails, voir Emmert, *supra* note 10 aux pp 613-615.

²³ Par exemple, les experts pour l'Ukraine soulignent dans leur rapport que les arrêts de la CEDH concernant ce pays sont généralement disponibles dans la langue ukrainienne, ceci n'étant pas le cas pour les arrêts de la CEDH concernant les autres pays. Voir Andrey Meleshevich et Anna Khvorostyankina, « Ukraine » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 565 [Meleshevich et Khvorostyankina].

²⁴ Voir Emmert, *supra* note 10 aux pp 638-639 et s.

global sur les problèmes communs dans les vingt États de la région et sur les éventuelles solutions proposées afin d'améliorer le système de la *Convention* à l'intérieur de ces États, comme à l'extérieur. Il convient également de noter l'aspect pratique de cet ouvrage qui s'appuie sur de nombreux exemples et intègre des tableaux et des données nouvelles très utiles, surtout pour les praticiens²⁵.

Pour ce qui est du contenu, on ne peut que saluer le choix de la région de l'Europe centrale et de l'Est en raison du nombre considérable de requêtes déposées par leurs ressortissants. Étant donné la surcharge de travail de la CEDH, une analyse critique de ces États s'avère à la fois nécessaire et utile. Les recherches effectuées par les experts auprès des praticiens du droit, des autorités et des ONG ont permis d'identifier les problèmes auxquels ces derniers se confrontent dans leur travail quotidien et de proposer des solutions adaptées. Les éventuelles critiques qu'il est possible de soulever concernant cet ouvrage sont exprimées par le professeur Frank Emmert lui-même. D'après le professeur, l'objet de cet ouvrage consiste à résumer les recherches des experts, à tirer des conclusions suite à ces recherches et à formuler des recommandations. Tout ceci impose une certaine généralisation, ce qui fait en sorte que tous les résultats obtenus, les conclusions et les recommandations ne sont pas représentatifs de tous les États qui ont fait l'objet de l'étude²⁶. Il convient de constater, en reprenant les propos du juge à la Cour, Boštjan M. Zupančič et du juriste à la Cour, Juris Rudevskis, exprimés dans la préface de cet ouvrage, que le lecteur peut être surpris par les conclusions négatives auxquelles sont arrivées les experts plus de vingt ans après la chute du mur de Berlin. Malgré les nombreux progrès réalisés sur le continent européen dans le domaine des droits de l'homme, les experts soulignent une régression en ce qui concerne l'intérêt porté à la *Convention* et à son système par rapport aux premières années suivant sa ratification par les États de l'Europe centrale et de l'Est. Ils méritent dès lors d'être cités pour conclure :

*We hope that these reflections, albeit rather pessimistic, will help a well-informed reader, Western or Eastern European, to apprehend the particularities of the legal thought of this part of the world, and trigger some ideas for a possible improvement.*²⁷

À ces éléments, il est loisible d'ajouter les bonnes nouvelles annoncées le 24 janvier 2013 par le président de la CEDH, le juge Dean Spielmann, lors de la conférence de presse annuelle de la CEDH, lorsqu'il a dressé le bilan de l'année 2012. Pour la première fois depuis la mise en place de la Cour unique et permanente en 1998, le nombre d'affaires pendantes a diminué d'environ 16%. Le juge Dean

²⁵ Par exemple, l'expert sur la Russie, Anton Burkov, nous présente de nombreux témoignages des praticiens du droit et notamment l'attitude des juges et des avocats concernant la mise en œuvre de la *Convention*. Voir Burkov, *supra* note 14 aux pp 436 et s. Les experts sur l'Ukraine ont inséré dans leur rapport des tableaux et graphiques sur les arrêts de la CEDH concernant cet État, sur la dynamique de l'augmentation du nombre de stagiaires à l'Académie de juges de l'Ukraine. Voir Meleshevich et Khvorostyankina, *supra* note 23 aux pp 558-560 et 569. Voir également Emmert, *supra* note 10 aux pp 619-626, 632-633, 643 et s.

²⁶ Voir Emmert, *supra* note 10 à la p 598.

²⁷ Boštjan M. Zupančič et Juris Rudevskis, « Préface » dans Hammer et Emmert, *supra* note 2 à la p 14.

Spielmann a ainsi qualifié l'année 2012 « d'exceptionnelle pour la Cour »²⁸. Si ces bonnes nouvelles sont dues principalement à l'optimisation des méthodes de travail à l'intérieur de la CEDH et à la réforme de celle-ci, il ne nous reste qu'à espérer que des futures améliorations au niveau des États membres vont renforcer le système de la *Convention*.

²⁸ Il ressort de ce communiqué de presse que cela a été possible par l'optimisation des méthodes de travail à l'intérieur de la Cour après la mise en place de la procédure de juge unique créée par le Protocole n° 14, mais aussi suite à la réforme de la Cour lancée à Interlaken et poursuivie par la Conférence de Brighton. Lors de cette dernière Conférence, les participants ont une fois encore souligné la nécessité d'une bonne mise en œuvre des normes de la *Convention* au niveau national ainsi que d'une pleine exécution des arrêts de la Cour. Deux nouveaux protocoles à la Convention, le Protocole n° 15 et le Protocole n° 16, ont été adoptés par le Comité des Ministres et ouverts à la signature des États membres respectivement le 26 juin 2013 et le 2 octobre 2013. Voir le communiqué de presse de la Cour : Cour européenne des droits de l'homme, communiqué CEDH 027 (2013), « Le président Spielmann a souligné les très bons résultats de la Cour en 2012 » (24 janvier 2013), en ligne : Cour européenne des droits de l'homme <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra-press/>>. Voir également « Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales STCE n° 213 », en ligne: Bureau des Traités du Conseil de l'Europe <<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=213&CM=8&DF=05/08/2013&CL=FRE>> et « Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales », en ligne: Bureau des Traités du Conseil de l'Europe <<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/Prot16ECHR.htm>>.